

本稿は、5月22日～23日にWEB開催された「第17期中央労働学校」での講義について、加筆・修正したものです（文責・自治労連）。

民主的自治体労働者論の実践で 職場と地域の未来をつくる

自治労連顧問
駒場忠親

はじめに

これから1時間、民主的自治体労働者論に関して4つの柱でお話しします。WEBでの学校で聞き苦しいことがあるかもしれませんが、ご容赦願います。

それからお願いです。私の講演概要には資料がありません。しかし、すでに皆さんも知っている書籍『民主的自治体労働者論—生成と展開、そして未来へ』のページ数が記載されています。ぜひ後ほど、それに沿って読んでいただければと思います。

1 民主的自治体労働者論は自治労連のアイデンティティ

最初に申し上げたいのは、民主的自治体労働者論は、自治労連が自治労連であることを示す、存在理由のひとつだということです。

皆さんはほかの人から「自治労連はどういう組織なのか？」と聞かれたことがあると思います。「自治労との違いは何か？」と踏み込んで聞かれたこともあると思います。

その答えがここにある、ということであります。

① 運動の軸は民主的自治体労働者論の実践

自治労連は89年11月に結成されました。結成の際の旗印は3つありました。皆さんは自治労連運動の3つの基本、ということで学んだことと思います。ひとつが民主的自治体労働者論の実践です。

2つ目は「労働組合の初歩的な原則を離さない」という事です。

そして3つ目が「自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる」ということでした。

大事なことは、この3つはバラバラなものではないということです。それぞれが相互に関連して力を発揮するものです。ひとつでも欠かせません。そのことはしっかり理解しておいてください。

まず、民主的自治体労働者論です。皆さんはすでにその内容についてはご承知と思います。お手元の概要を見てください。要約すると、自治体労働者は「全体の奉仕者」としての職務を担う労働者である。自治体労働者が住民奉仕の職務を担うことと、自治体労働者の勤労者・労働者としての権利を保障するこ

とは統一して追求されなければならない、というものです。

端的に言えば、自治労連は自分たちの要求だけでなく、労働組合として、住民のための仕事に向き合わなければならないということです。そして、自治体労働者と地方自治体の、本来の職務を発揮させるために、頑張る組織だということです。

ではなぜ民主的自治体労働者論が、自治労連が自治労連であることを示す存在理由なのでしょう。それは、民主的自治体労働者論を生み、そして実践してきた労働組合が、自治労連結成の旗印にしてきたことによるものです。自治労連は、結成されたときから、いわば DNA、遺伝子として民主的自治体労働者論が組み込まれた組織なのです。

その遺伝子である、戦後の自治体労働組合運動でいくつか紹介すべきことがあります。私のレジメでは3つ紹介しています。

ひとつは大阪衛都連が1963年に発表した行動綱領案にある「地域住民の繁栄なくして自治体労働者の幸福はない」というものです。かなり有名なフレーズですね。自治体労働者の誇りや生きがいを、地域住民の生業に求めたものです。

これは、地方財政危機の下で、首切りも出る激しい賃金闘争の中から生み出されたものでした。

もうひとつは「仕事（職務）と労働組合の活動で、住民のための革新自治体をつくる」とした1971年の京都府職労の方針です。

方針のフルネームは、「民主的京都府政の新たな前進と、自治体労働者の役割と責務」というものです。これだけで方針の中に何が書かれているか想像できるのではないのでしょうか。

方針は、自らの権利を守ることと、住民の

暮らしを守ることを統一的にとらえ、民主府政を支え、前進させるためにつくられたものです。現在の、民主的自治体労働者論の定義に通ずるものがあります。

この方針の先駆性がどこにあるのか。それは自治体労働者に、運動だけではなく仕事を含め民主府政を擁護することを求めたことでした。後に、行政の執行者として行う仕事を、運動と結びつけた初めての方針ではないか、と呼ばれました。

そして次にあげるのが東日本大震災で全国に広まった「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」という岩手自治労連のスローガンです。

岩手自治労連は、寒冷地手当をめぐる激しい賃金闘争で、「東北の雄」として全国に鳴り響いた組織でした。同時に、新日鉄が釜石市から撤退する際、自治体ぐるみのたたかいを組織し、霞が関や永田町にむしろ旗をなびかせ、周囲をびっくりさせた労働組合でもありました。

そして、昔の自治労時代には、いわれなき組織破壊攻撃を受け、敢然と、麴町にある自治労中央本部とたたかった組織でした。

「職場を基礎に、住民のために、住民とともに」のスローガンは、このたたかう歴史から生まれたものでした。

ぜひ後ほど出版された「民主的自治体労働者論」を参照してください。

② 歴史から学んだ労働組合の原則を握って離さない

さて冒頭、私は自治労連が自治労連である存在理由として、民主的自治体労働者論に加えて2つ申し上げました。

ひとつは要求で団結する労働組合の原則を

握って離さないという事、もう一つが自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる、というものでした。

この点で私がぜひ皆さんに理解していただくために強調したいことがあります。

それは、民主的自治体労働者論は、この2つの見地が無ければ、本当の意味での実践はできないという事です。言い換えれば、この2つの立場をしっかりと踏まえることで民主的自治体労働者論の実践ができるということです。

では、この2つの立場、考え方に共通していることは何か、結論から言いましょう。それは人権・個人の尊厳を守る、多様な価値観を認め尊重しあう、すべての人たちを社会的に包摂する、取り残さない、という考え方で

まず、要求で団結する労働組合の基本的な原則について触れます。

資本からの独立、政党からの独立、一致する要求に基づく行動の統一、といういわゆる「三原則」といわれるものです。すでに皆さんは学ばれたことと思います。

資本からの独立は、対等の労使関係を築くこと、政党からの独立は、支持政党や思想信条の違いを超えて要求で団結すること、そして一致する要求に基づく行動の統一は、共同行動に支持政党の違いやイデオロギーの違いを持ち込まないで要求で団結する、ということです。

さて考えてみましょう。これが崩れるとどういうことになるのでしょうか。「原発ゼロ」を課題にも挙げている「安保法制を廃止し立憲主義を取り戻す市民連合」のたたかいで起きていることは実に象徴的です。原発推進の

立場に立つのは政府・経産省と東京電力など事業者です。ところがこれに、原発事業に関係する基幹産業の労働組合が後押しします。

いわゆる「原子力村」の一員に労働組合が加わるのです。この労働組合は連合の中心的な組合です。連合もこの立場に同調します。そして連合は「原子力村」出身の労働組合幹部を国会に送り出し、国民民主党や立憲民主党に「原発推進」の立場をとらせませす。総選挙を前に、市民連合と野党の共闘が現在進められています。連合は、立憲民主党など野党に、日本共産党と手を切るよう迫るのです。

資本や政党からの独立どころか、労働組合が組合員には政党の支持を強要し、一方では労使が一体となって「原発推進」を進める。そして国論を二分する基本政策では政府に協力する。労働組合の原則を崩すということになるのです。

学者・研究者として市民連合で立憲主義を取り戻そうと頑張っている山口二郎さんという人がいます。その先生は、日本共産党との共闘を崩そうとする連合に、反共主義の立場を改めるよう苦言を呈しています。

③ 自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる

もうひとつの、自治体に働くすべての労働者の要求実現と団結の母体となる、について一言申し上げます。

自治労連が結成された30年前には、この考えを、連合に反対するとか自治労に反対するとか、そんなケチな態度はとらない。すべての自治体労働者を視野に入れ壮大な運動を進めるのだ、と話していました。

そして自治労連は、2003年には「正規、非正規がともに公務労働と公共性に責任を負う」

という組織政策を確立しました。

これは普遍的なもので今も重要な意義を持つものです。

同時にここで私が申しあげたいのは、自治労連が結成時にかかげたこの旗印が、今日、多様な価値観を包摂した社会進歩の歴史に沿った重要なものとして、その意義が発展してきているということです。

ILOが1998年に労働組合が果たす目標として「21世紀の目標・すべての労働者に働き甲斐のある人間らしい仕事を」を採択しています。ジェンダー平等を貫くことを前提に、労働基本権や人権、すべての人への社会的保護を求めた、いわゆるデーセントワークと呼ばれる内容が確認されました。労働組合にはもともと、経済成長の成果の配分に参加することが機能としてあります。ところが採択された文書では、労働組合に、労働者、失業している人を含め、すべての人々を取り残すことなく社会的に包摂することを求めています。

また国連は2015年9月、「持続可能な開発目標」を採択しました。世界人権宣言を継承したものとされます。貧困・格差の根絶やジェンダー平等、多様な価値観と権利を社会的に包摂する、ことなど謳っています。社会的包摂とは、市民一人ひとりを排除することなく、社会の一員として取り込み、支えあう考え方、と呼ばれるものです。そしてキーワードのひとつが「だれ一人取り残さない」というものです。皆さんご承知のSDGsと呼ばれるものです。

さて、民主的自治体労働者論は自治労連にとってどういう存在なのか話してきました。皆さんにとって、「自治労連とはどういう組織

なのか？」と問われた際の参考になれば嬉しいことです。

2 民主的自治体労働者論は日本国憲法とともに存在する

さて2番目の柱の話に移ります。民主的自治体労働者論は日本国憲法に由来し、そして日本国憲法とともに存在する、という話です。憲法論ともかかわりますので、冒頭に紹介した出版物の『民主的自治体労働者論』に書かれた研究者の先生方の寄稿を読んでください。

なぜ公務員という職業を選んだのか、新規採用された職員のアンケートでは「生まれ育った町に恩返しをしたい」とか「儲け仕事ではなく、住民に喜ばれることで達成感を得たい」などと回答が寄せられます。前の委員長である猿橋さんが紹介しています。

では、そうした仕事で得られる喜びや誇りがどこにあるのか、それが日本国憲法の中にあるのだ、ということがこれからの話です。

ここでは結論的に言えば2つの話をします。一つは地方自治体と自治体労働者は、戦後日本国憲法が生まれたことで、住民の基本的な人権や生きる権利を実現する「義務」と「権限」を持つことになったということ。そしてもうひとつは、住民に奉仕する「職務」の内容には、そもそも中立という立場はないのだ、ということです。

① 日本国憲法が生まれ地方自治体は住民の人権と生きる権利を実現する存在になった

では地方自治体の役割とは何か。すでに触れたように、戦後、地方自治体は住民の基本的な人権を守る「義務」と「権限」を持つことになりました。地方自治法では「住民の福祉

の増進を図る」とうたっています。その地方自治法は、日本国憲法と一緒に施行された法律です。

皆さんは学生時代に「地方自治は民主主義の小学校」だと聞いたことがあると思います。これは1987年に発表された「アメリカの民主政治」（トクビル・井伊源太郎訳）という論に出てくる言葉です。住民が、身近な政治に参加することで、民主主義の基盤は作られる、という意味でつかわれている言葉です。

この地方自治ですが、明治憲法には地方自治の規定はありませんでした。アジア最初の地方自治制と呼ばれるものはありませんでしたが、実態は天皇制の下での、地主や地方有力者の自治であって、中央官僚による住民支配の、統治機構と言われるものでした。

地方自治の原則は戦後になって初めて日本国憲法で定められたのでした。では何のために地方自治の原則が定められたのでしょうか。それはもちろん、皆さんも知る国民権、基本的人権の尊重、恒久平和、の原則を実現するためでした。

地方自治の原則は、ややあいまいな規定とも言われてもいますが、住民自治（住民の意思に基づき住民のために行われる）・団体自治（国と対等、自立・自律した機関）と言われます。こうして地方自治体は、日本国憲法のもとに、主権者である地域住民の人権、生きる権利を保障する組織になったのでした。

② 自治体労働者は「天皇の官吏」から住民奉仕の「職務」を担う勤労者・労働者に

一方で自治体労働者は日本国憲法で「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」に、そして勤労者・労働者に大きく変わりました。つまり自治体労働者の存在が、天皇から主権者であ

る住民の意志によるものであること、天皇への服従から主権者全体に奉仕すべきものへと大転換したのです。

ここで大事なことに触れます。「あなたは誰？」と問われたら何と答えるか、ということです。「全体の奉仕者」としての「職務」を担う労働者です、とここまではすぐに応えられます。しかし、ここで公務員も、自治体労働者も、一般国民、住民と同じく、基本的人権が保障されている国民、住民なのだという事を、忘れてはいけないということです。

これまで、労働組合が職場集会などを行うと、政府、自治体当局が公務員の「全体の奉仕者」性を理由に攻撃を加えることが再三ありました。最近では選挙で選ばれたことを理由に、職員に絶対的忠誠を求める首長も生まれました。自治労連の機関会議で私は聞きましたが、職場で憲法署名など政治課題にかかわる組合の行動などにも、「公務員は中立であるべき」など干渉が行われています。

しかし大事なことは、公務員も国民・住民であり、日本国憲法で明記されている基本的人権の享有は妨げられないということです。享有とは難しい表現ですが「権利・能力など無形のを生まれながらに持っていること」、といわれるものです。皆さん、お気づきだと思いますが立憲主義の考え方によるものです。

文部科学省の元事務次官の前川喜平さん、ご存じだと思います。加計学園問題にかかわって、当時の安倍首相の行政私物化に反旗を翻し有名になった人です。その方がこんなことを言っています。「組織の論理に従って職務を遂行するときにおいても、自分が尊厳のある個人であることを、思想、良心の自由を持つ個人であることを決して忘れてはならない。

尊厳ある個人としての自覚を持っていれば、個人の尊厳が冒される事態を直ちに感得することができるからだ」というものです。公務員が基本的人権を持つことによって、主権者である国民・住民の基本的人権を守ることが出来る、という事を私たちに教えています。

③ 奉仕する「職務」の内容は日本国憲法

さてここで、この話の肝についてお話しします。ここまで私は自治体労働者の住民に奉仕する「職務」の内容は日本国憲法の中に明記されているのだということを話してきました。大事なことは、日本国憲法はそれだけではなく、そのことを公務員に「義務」として求めているということです。いわんや日本国憲法に由来するその「職務」の内容に「中立」の立場をとることは許されることではありません。

その根拠は皆さんもよく話される日本国憲法第99条の「憲法尊重・擁護義務」です。これは、国民の人権や生きる権利が、権力の横暴によって侵害された歴史があることから生まれたものでした。

義務とは何か、重いものです。それは常に公務員・自治体公務公共労働者に、憲法の立場に立った仕事求められ、絶えず主権者から点検されるということなのです。

よく言われる「行政の中立性」あるいは「行政の中立・公正性」とは何でしょうか。それは、住民に対して、日本国憲法第14条の「法の下での平等」の要請に沿って、中立・公正の立場に立って行われなければならない、という事を意味するものなのです。

むしろ、日本国憲法の立場に立って職務の遂行を果たすことこそ、憲法尊重・擁護義務を負う公務員・自治体公務公共労働者の義務、

というべきことなのです。

3 たたかいから生まれ、たたかうことで発展した民主的自治体労働者論

民主的自治体労働者論は、戦後の自治体労働組合運動の歴史の中から生み出され発展してきました。

わかりやすくするために、民主的自治体労働者論を切り口に、その歴史をざっくりと特徴づけしてみます。

まず「自治研活動開始の時代」です。1950年末から60年前後頃になります。

次いで「革新自治体の時代」という時代です。1960年半ばから70年末くらいになります。民主的自治体労働者論の実践に挑戦した時代で、自治体労働者論にかかわる論争やたたかいが、最も激しかった時代でした。

その後「都市経営論と臨調行革」の時代がありました。革新自治体の多くが転覆させられ国際化、情報化をキーワードに新自由主義に向かう時代です。1980年代頃でした。この時代は、多くの自治体労働組合が自治研活動に取り組み、民主的自治体労働者論が実践されました。

それから「全労連・自治労連結の時代」へと移ります。1980年代から90年代の頃です。民主的自治体労働者論が、自治労連結の旗印になった時代です。

時代は、皆さんも知る時代に移ってきました。「新自由主義的構造改革の時代」です。90年代ころから始まり、いまでも続きます。民主的自治体労働者論の実践が、全国運動として戦略的に位置付けられ展開していった時代です。

そして今です。『自治体戦略2040構想』と『地方統治構造改革』の時代です。これ

は私が勝手につけたフレーズです。

実は、これらには前史があります。自治体労働組合が「民主的公僕」を目指した時代です。戦後結成された自治体労働組合は、こぞってこの言葉を掲げました。公僕とは、戦後のこの時期、公務員のあり方を示す積極的な意味を持っていました。自由民権時代の植木枝盛の「公共の僕」にいわれがある、とも言われています。

触れることができませんので、出版された『民主的自治体労働者論』を参照してください。

① 自治研活動の開始、威張り散らすお役人から労働者へ、そして全体の奉仕者に

まず「自治研活動開始の時代」の話をしませう。

自治研活動、略さずに言うと地方自治を考える研究活動は、1957年4月から始まりました。山梨県の甲府で行われた地方自治研究全国大会からでした。

この自治研活動の開始は歴史的な意義を持つものでした。それはこの活動が、民主的自治体労働者論を生み出す契機をつくったからでした。それは大会のスローガンに現れています。「自治体は住民の期待に応えているか」というものです。さらに当時の資料ではこんなことを言っています。「職員が公僕となり住民に奉仕するには、まず官僚機構を民主化し仕事の性格を変えねばならない」というものです。実に積極的なものでした。

歴史的には、自治体労働者の仕事の特殊性に着目した、新しい運動が始まったということで、自治体労働組合運動の転換点でもありました。

ではなぜ自治研活動が開始されたのか、と

いう事です。いかにもこれは労働組合運動的な理由によるものでした。

伝説的な話ですので皆さんもご存じかもしれません。長野県で行われた1956年の地方自治防衛県民大会の住民の発言でした。「教員は困るけどお役人は多すぎるから首を切ってもよい」というものでした。当時の組合役員は「職員の首切りは住民サービスの低下につながるので、当然住民も反対してくれる」と思っていたのでびっくりしました。実に衝撃的だったようです。

こうして自治研活動は開始されました。労働組合運動史を見ますと、その理由は「住民との共闘の必要性」と「地方自治の理論武装を図る」というものでした。

ここで重要なことは、この活動に民主的自治体労働者論を生み出す契機となる内容があったということです。

当時の生き証人である学者の先生から話を聞きました。組合幹部は考えたそうです。「自治体は住民の要求を実現する機関ではなく住民と対立する機関になっているのではないか」、また「自治体労働者は仕事を通じて国・自治体と住民の板挟みになっている」、「これを何とかしなければいけない」ということでした。そして議論に議論を重ねてきたスローガンが「自治体は住民の期待に応えているか」というものなのでした。

皆さんも想像してみてください。戦前は天皇の権威を笠に「お役人」だと威張り腐っていた人間が、今度は自分のやっている仕事は住民の期待に沿っているのかどうかを、しかも怒鳴られるかもしれない住民と一緒に考えて、という活動に踏み出したのです。大変な活動だったと想像できるのではないのでしょうか。

やがてこの活動は発展します。スローガンが「地方自治を住民の手に」と変化します。これは、主権者は住民なのだ、住民とともに、地域に地方自治を取り戻そうという意味ですので、これもまた画期的な意義を持つ変化だと私は思います。

私は機会があって、当時の組合役員と一緒にこの活動を参画した宮本先生からお話を聞きました。その先生は自治研活動の意義についてこういっていました。「自治研活動は、労働者意識を高めることでお役人意識を克服し、憲法に基づいた全体の奉仕者になっていく運動」だということです。

改めて皆さんには、民主的自治体労働者論が生まれるにあたって、当時の自治体労働組合運動が編み出した、地方自治を考える研究活動が大きな役割を發揮したのだということを知っていただきたいと思います。

② 「革新自治体の時代」、職場、地域で実践された時代

次に「革新自治体の時代」を紹介します。いくつかの中から選択してこれを紹介するのは、あくまで私の主観的なものです。

民主的自治体労働者論から見るとこの時代は、実践と「論争」の時代でした。そして民主的自治体労働者論が実践でも、理論の面でも定着を始めていく時代でもありました。

それはこの時代が、政治的にも運動的にも、自治体労働者と地方自治体のあるべき姿が争点になった時代だったからでした。

さて皆さんには、この時代の雰囲気はどういうものか、わかりづらいかもかもしれません。

「革新自治体の時代」とは、日本の人口でいえば、44%もの人たちが、日本国憲法を暮らしの中に活かそうという自治体で暮らしてい

た時代だという事です。自治体首長が憲法を行政に活かそうと住民に語り、老人医療は無料にしよう、保育所は公費でポストの数ほど作ろう、公害をなくそう、という事が、自治体の政策担当者のところで検討されていた時代でした。

1978年には東京都や大阪府など8都府県、名古屋市や横浜市など政令では4自治体、そのほか4特別区、97町村の自治体が革新自治体と呼ばれていました。

そして「革新自治体の時代」は、政治的には、日本の未来をめぐる歴史の進歩と逆流がせめぎあった時代でした。そうなることは必然的でした。なにせ日本の総人口の44%の人たちが「憲法を暮らしの中に活かす」自治体に存在しているのですから。

当時の支配層と呼ばれる勢力は猛烈な反撃に出ます。TOKYO 作戦と呼ばれました。東京、大阪、京都、横浜、沖縄の革新自治体を転覆させようというものでした。

革新自治体の理念と政策の中心は憲法です。支配層は地方財政危機の理由は「福祉バラマキ」にあると攻撃します。憲法を暮らしに活かす行政に、攻撃を加えたのでした。

革新自治体を支える統一戦線は、反共主義の立場に立たない要求で団結したもので、社会党と共産党が加わっていました。支配層はなりふり構わず、日本社会党と日本共産党の分断に乗り出しました。文字では表せないえげつない手も使われました。

そして当時、革新自治体を支える運動の軸には自治体労働組合が座っていました。多くの革新自治体の統一戦線の事務局は自治体労働組合だったと思います。支配層はその自治体労働組合に猛烈な攻撃を加えます。攻撃の中心は地方財政が未曾有の危機にあったこと

から、公務員の「高い人件費」にあるというものでした。これは住民と自治体労働組合の分断作戦でもありました。住民組織や議会も使ったありとあらゆる手法がとられました。

「革新自治体の時代」は、言い換えれば文字通り地方自治体と自治体労働者のあるべき姿が政治的争点になった時代だったのでした。

そんな時代に、自治体労働組合が住民との団結を求め、時には職場の組合員との総団結のために力を発揮してくれたのが民主的自治体労働者論でした。すでに数年前から実践されていた大阪衛都連や京都府職労のたたかいがどれだけ全国のたたかいを励ましてくれたか、東京都職労で戦っていた私は、実感を持って今もそのことを覚えています。

ある自治体労働組合は、住民の期待に応える自治体内部の行政機構や財政などのあり方を提言しました。かつて数年前、その同じ労働組合が実践した際には、未知の分野への挑戦であることから、志を同じくする民主主義勢力からも「革新自治体への労働組合の介入」とか、「政治主義」とか批判を浴びたものでしたが、果敢に実践しました。今日ではその運動の正しさが、半ば伝説的なたたかいとして歴史に残っています。

無駄のない効率的な行政を目指す点検活動、住民アンケートの実施と自治体への要請など、民主的自治体労働者論の実践は多彩でした。戦後自治体職場に存在し、住民からは批判を受ける古い慣行や行政とのなれ合いをやめるなど、自治体労働者や労働組合の自己改革が行われたのもこのたたかいを通じてでした。

しかし時には勇気が必要なこうしたたたかいは、自治体労働組合や役員の「頑張り」という精神論だけではできません。当時 30 代

であった私は今でも記憶に残っています。それはそのたたかいを実践でも理論でも支えたのが地方自治を考える研究集会、自治研活動だったという事です。行政分野ごとの自治研集会、地域住民と共同した地域自治研集会、財政分析などの職場自治研集会と形態もさまざまでした。給食まつりや清掃リサイクルを考える集い、地域祭りなど、住民のための行政実践活動が開始されたのもこの頃でした。

民主的自治体労働者論の実践が自治研活動を前進させます。しかし自治研活動が、実践された民主的自治体労働者論を検証し、さらに運動や理論の面で発展させたのもこの時代のたたかいなのでした。

さて時間の関係で詳細には触れられませんが一言申し上げます。

民主的自治体労働者論にかかわって激しい論争が行われたのがこの時代の特徴でした。

当時の自治労の全国大会ではこの「論争」をめぐる暴力や怒鳴りあいはいは日常的なものでした。民主的自治体労働者論の立場に立った代議員は、マイクを奪われないように、身を守りながら発言しました。そして、議会からは「公務員は政治活動をやめろ」「住民団体との共同はやめろ」と攻撃されました。攻撃の理由の中心は、公務員は「全体の奉仕者」なのだから、という古典的なものでした。

整理をして当時出された自治体労働者論について紹介します。

まず反動的自治体労働者論です。「全体の奉仕者」であることを理由に公務員の基本的な人権や労働者としての権利を制約するものです。公務員が持つ「全体の奉仕者」規定と、労働者規定を対立物に描いた攻撃です。そして、この攻撃は今も続いています。

次いで機械的自治体労働者論です。一面的に公務員が持つ労働者性を強調し、公務員が持つ「全体の奉仕者」としての職務を矮小化、ないしは否定するものです。反動的自治体労働者論への反発から生まれた側面もあります。同時に研究者からは社会科学からの理論的批判がされ議論が必要といわれているものです。

もうひとつが「仕事で勝負」論です。住民のための行政実践を進めれば自治体が民主化できるかのように、一面的に行政実践を強調したものです。機械的労働者論への反発、という側面もあります。

③ 自治体労働者の誇りや生きがい、「全体の奉仕者」としての職務遂行は自治体労働者の権利（自治体労働者の権利宣言案）

この柱の最後についてお話しします。「自治体労働者の権利宣言案」が持つ、積極的な意義にかかわるものです。

自治労連が1989年に生まれ、民主的自治体労働者論は発展しました。それは実践が進んだという事だけではありません。理論的にも発展したということです。

結成間もない自治労連は、1996年に「自治体労働者の権利宣言案」を発表しました。これは、自治労連の弁護団からの援助を受けつつ、地方組織の役員を含め、練りに練って検討したものです。

当時40代後半だった私も、東京からの代表で参画しました。結成間もない自治労連をどう大きなものにしようかと、血気にはやる全国の若い役員たちが集結しました。

実は民主的自治体労働者論を定式化し発展させた理論的文書はもうひとつあります。「地方自治憲章案」と呼ばれるもので、皆さんも知っていることだと思います。93年に全国自治

研集会で作成を呼び掛け、97年に発表されたものです。

当時は、地方自治という内容を一労働組合が取り上げ憲章として発表するなどおこがましい、と批判も受けました。

しかし行政法など法学者の先生がたの協力も得て、案として発表したものです。作成過程で協力を戴いた先生方の援助を受けて99年につくられたのが、いまの「自治労連・地方自治問題研究機構」です。

今日は時間の関係で触れませんが、出版された『民主的自治体労働者論』をぜひ読んでください。

さて皆さん、自治体労働組合運動の歴史から見て「権利宣言案」はどのような意義を持つのでしょうか。私は、民主的自治体労働者論を、運動論からも理論の面からも発展させた歴史的な提言だと確信しています。どこが歴史的なのか、特に私も参画し感じていることは、「権利宣言案」が、自治体労働者が持つ「全体の奉仕者」としての職務遂行を、権利だと明確に宣言したことです。私が知る限りこれは自治体労働組合運動の歴史では初めてのことでないかと思います。

これまで私たちは公務員の「全体の奉仕者」という規定を何とやってきたのでしょうか。それは公務員を、戦前の「天皇の官吏」から、主権者である国民に、奉仕すべき存在であることを示す規定なのだという事でした。そしてそのことは、当局が、「全体の奉仕者」規定を、公務員の権利の制約や自治体労働組合運動への攻撃に使う事への反論でもありました。

ところが「権利宣言案」はそこから一歩進んで、それを権利だと宣言したのでした。

今では皆さんは当然のことだと思っている

ことでしょう。よく言われる「歴史の高見」から過去を振り返ればそういうことなのかもしれません。

また、これまで私が話したように、私たちの誇りや生きがいがある憲法にあれば当然のことなのかもしれません。しかし当時は少なくない役員から戸惑いもあったのです。

さて皆さん、その「権利宣言案」は、民主的自治体労働者論にかかわる重要なことを私たちに伝えています。

これまで話したように自治体公務公共労働者には、基本的人権が保障されています。そして自明のことながら労働者としての基本的権利も保障されています。重要なことの一つとして、「権利宣言案」は、公務員が持つ「全体の奉仕者」としての職務遂行を、この二つの権利と統一され、一体のものとして保障されてこそ、住民の期待に応えられる、と提言しているのです。ここの「統一され一体のものとして」というのが、ここの肝になります。

そして「権利宣言案」は、「住民に喜ばれる仕事」をするための権利保障として、新たな権利を求めました。

それが、「行政への参加と意見表明権」、「不当な職務命令への拒否権」、「自主的研究・研修を受ける権利」、「住民の知る権利と結びついた住民に報告する権利」、というものでした。

弁護団の先生から助言も受け明示したのですが、20年以上たった今も、行政現場や運動を行う人たちからは、説得力を持って受け止められるのではないのでしょうか。

さらに「権利宣言案」は、これらの権利は「人権と民主主義を目指す国民的運動の中で保障される」という事を明らかにしました。

権利の性格は「たたかいによって確立され、そして擁護され発展する」という、今で言う立憲主義の考え方です。具体的にはアメリカの独立宣言やフランスの人権宣言の理念を引用しています。

極めて重要な提言だと思います。つまり「権利宣言案」が私たちに提起しているのは、自治体公務公共労働者の誇りや生きがいは、基本的人権と民主主義を目指す運動の中から生まれるということなのです。歴史を今に戻せば、その誇りや生きがいは「立憲主義を取り戻し個人の尊厳を擁護する」たたかいから、生まれるということなのではないでしょうか。

皆さん方は今、大阪自治労連や鎌倉市職労などのたたかいで痛切にそのことを実感していると思います。自治体公務公共労働者が、「全体の奉仕者」としての職務を遂行し、人間としての誇りや生きがいを取り戻すには、職場の民主化を保障する労働組合の力が必要です。そして地域には住民自治を保障する「自治力」が必要であることを述べ、この柱の話が終わります。

4 「こんな地域と職場をつくりたい」運動が未来を変える

最後の柱についてお話しします。「こんな地域と職場をつくりたい」運動が未来を変える、という柱です。

つい先日皆さん方は、この運動の全国交流集会を開きました。私は集会には参加できませんでしたが、本部の書記局の方の好意で、基調報告や皆さん方のたたかいの資料を手にすることができました。

率直に申し上げます。民主的自治体労働者論をはじめとした、自治労連運動の基本を踏まえたこの運動が、内容においても、規模に

においても、こんなに発展していることは想像もできませんでした。日本の社会運動のひとつである労働運動の分野で、行政内容、つまり仕事を媒体に、住民と自治体公務公共労働者が団結して、主権者である住民の命や権利を守るたたかいが進展している。この事実は客観的に見て「凄いこと」です。

確か、この運動のスタートは2013年8月の定期大会だったと思います。当時本部の担当執行委員だった久保貴裕さんの話が強く印象に残っていました。運動の内容は、三つありまして、すべての自治体の首長と憲法を語り合う、憲法を活かす立場で仕事の見直しを図る、新自由主義的構造改革の対抗軸となる提言運動を進める、というものでした。私は、時代認識を踏まえた、自治労連の戦略的な中長期的な方針である、と受け止めました。

そして私は民主的自治体労働者論の実践を運動の基本に据えている自治労連でなければこのような全国運動は展開できないだろうな、と思ったものでした。

それから7年余り、改めて皆さんの奮闘に敬意を表するものです。

① 職場と地域、日本社会を変える可能性を持った歴史的意義を持つ運動

さてそこで、私は皆さんとともに、改めてこの運動が持つ性格や意義について、考えてみたいと思います。そのうえで、いくつか私の問題意識を添えてお話ししたいと思います。

最初に私が申しあげたいのは、この運動が、職場には労働組合の力を、地域には住民自治を担ういわば「自治力」を育む性格と意義を持つのではないかと、ということです。

この運動の特徴は、自治体公務公共労働者が持つ憲法擁護・尊重義務、そして住民奉仕

の職務といった、いわば行政上のその責任を、憲法を職場と地域に活かす、という運動論で組織した、しかも全国運動です。これは自治体労働組合運動の歴史では初めてのことです。

自治体公務公共労働者は「職務」、つまり仕事から離れることはできません。この運動は仕事の悩みや問題を取り上げることで、組合員はもちろん、そうでない職員を参加、結集させる可能性を持ったものなのです。言い換えれば、組合の職場活動の活性化と職場の民主主義を形成する契機をつくることになるのです。

大事なことは、一方でこのたたかいは、住民と結びつくことによって、住民の主権者意識を育み、住民自治を育てるということです。果敢にアンケートや訪問活動などで地域に分け入る皆さんのたたかいは、まぎれもなく地域の「自治力」を高める契機をつくっているのです。

私は冒頭に、皆さんのたたかいを客観的に見ても「凄いこと」だと表現しました。客観的とあえて言うのは、たたかひの最中では、運動を組織する側は、自信と確信を持つために前向きに評価し、団結を深めようとするからです。現役の時は私もそうでした。繰り返しますが、全国交流集会で交流された皆さんの運動は、間違いなく、職場には労働組合と職場内民主主義の力を、地域には住民自治を担う「自治力」を育てているものなのです。私を感じたたたかひの実例をここで報告できないのが残念です。

さて私は、2013年にスタートしたこの運動が、新自由主義の対抗軸としての性格を持つことについて、先ほど久保さんの話を通じて触れました。次にここで申しあげたいのは、

その性格がますます強まり重要になってきたということです。そのことを前向きに表現すれば、この全国運動は、変化を可能とする未来に向かった希望のあるたたかいなのだと思います。

私の歴史認識は、今は数十年規模の「歴史の変動の時代」です。自治労連の方針でも、「自治体戦略2040構想」や「自治体デジタル化」「地方統治機構構造改革」といった言葉が並びます。

一方で、資本主義の限界、ないしは新自由主義の終焉、グローバリズムの限界という言葉が社会をにぎわしています。もっと言えば批判を込めて「公務・公共性の崩壊」「貧困と格差の拡大」「労働破壊」「国際社会から取り残されたジェンダー問題」などが語られています。いずれもここ30年前後の経済、社会、政治を振り返りながら、これから「どのような社会をつくるのか」という、私たちへの問いかけです。さて、投げかけられたその問いに私たちはどうこたえるのでしょうか。

話の最初でも触れましたが、2015年9月には国連総会でSDGs「持続可能な開発のための2030アジェンダ」という文書も採択されています。「続かない持続可能な社会・経済・環境を持続可能な社会・経済・環境」へと変革する、とした内容のものであります。目的には、世界人権宣言を継承し、すべての人々の人権と尊厳を実現し、ジェンダー平等とエンパワーメントを達成させる、ことを謳っています。

つまり、採択された文書は、世界人権宣言に引き継がれてきた価値観を踏まえつつ、2030年までにどんな社会、経済、環境をつくるのかを世界各国に求めているのです。とりわけ気候危機にかかわる環境問題が話題にな

っています。

そうしたもとの、日本政府は2016年に、SDGsのアクションプランをまとめました。2019年には大規模な改定も行われました。その中のひとつに「SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境にやさしい魅力的なまちづくり」が盛り込まれています。すでに、いくつもの自治体では、地域の声をシステムティックに行政施策に反映する「参加型まちづくり」として実行に移されています。

しかし注意しなければならないことがあります。それはSDGsが条約と異なり加盟国を法的に縛るものではなく罰則もない運用の幅が大きいものだという事です。「柔軟性がある」といえば聞こえはよいのですが、極端に言えば「自発的な取り組み」として本来の理念とかかわりなく取り組むこともできるものなのです。案の定、すでに日本政府が策定した行動計画では、貧困や格差問題は軽視されすでに批判を受けています。一方で、SDGsをビジネスチャンスととらえる財界の要求を取り入れています。国際社会の進歩の歴史に逆らうこうした日本政府の態度は許せるものではありません。私は、自治労連の全国運動は、こうした国際社会の大きな「歴史の変動」にかみ合ったたたかいだと思っています。

自治労連が主権者である住民を主体に、憲法と地方自治が生きる職場と地域をつくる全国運動は、すべての人々の人権と尊厳を実現する希望ある未来につながる重要なたたかいなのです。どんな社会をつくるのか、歴史の変動期に問われたその答えが、いまたたかっている皆さんの運動なのです。

② 自治研活動が「こんな地域と職場をつくる運動」の土台をつくる

次に自治研活動が全国運動の土台をつくる、ということで、自治研活動の重要性についてお話しします。

すでに全国交流集会で、自治労連本部から「こんな地域と職場をつくる全国運動」を発展させるため、自治研活動の重要な意義が報告されています。私はその通りだと思っています。改めてこの機会にその重要性の認識が共有できればと思います。そのうえで、私の思い、問題意識を申し上げます。

自治研活動がなぜ「こんな地域と職場をつくりたい」全国運動の土台になるのか。それは自治研活動が持つ特性によるものです。いくつかありますが2つだけ申し上げます。ひとつは、自治研活動が多様な価値観を持った多くの自治体関係者や職員、住民と「つながる」ことができる、柔軟性を持った間口が広い特性を持つという事です。

もうひとつは、それと関連するのですが、自治研活動が、職員が持つ「仕事・行政」への参加意欲や、住民が持つ「行政施策・まちづくり」への参加意欲を「吸収」する力を持っているという事です。この二つの力を最大限に発揮することが出来れば、さらに「こんな地域と職場をつくりたい全国運動」は発展します。「全国運動」を車に例えれば自治研活動はエンジンです。最近よく言われるITの分野で例えればプラットフォームの役割を持つことになるのです。

ここで思い起こしてほしいのですが自治研活動はそもそも運動としては間口の広い「地方自治研究活動」としてスタートしたものです。

1957年にこの運動を開始する際には、この活動に「研究する」という側面があったことから異論も出されたほどです。「研究活動とは

けしからん。研究すれば地方自治が守られるのか。たたかう姿勢は崩すべきではない」というものでした。首切りや賃金引き下げと激しく戦っていた当時の新潟県職労の意見でした。

つまり自治研活動は、運動に「研究する」という性格をくわえた間口の広いものとしてスタートしたものです。1957年の第1回全国集会には、そうした性格があることから組合に批判的な人や、組合と激しく戦っていた当局も含め、主催者の予測を超えたたくさんの方が集まりました。自治研活動が「仕事を考える」「地方自治を考える」という性格を持っていたからでした。

ここで一つ紹介します。参加型意思決定の精神を生かし、職員や住民の「参加意欲」を吸収したある自治体の「地域づくり」の話です。行政に事業を提案したい市民が、まず市が設置する市民協働センターで、コミュニティオーガナイズングの手法を学びます。次に提案したい事業の利害関係者を集めワークショップします。そして課題解決に向け事業を立案し、モデル事業として市に提案していきます。これは日本のSDGsのモデル事業の一環として行われている地域づくりです。地域のNPO組織や住民組織、住民の方々が「地域おこし」の思いを含め取り組んでいる、と伝えられています。

ただ、同じ日本のSDGsモデル事業に、情報通信技術革新と連動した新たな成長市場の創出を目指す「ソサエティー5.0の推進」の課題があることから、識者からはここで認定される「SDGs未来都市」について「懸念」も示されているものです。いわゆるSDGsの理念を軽視し、その理念を「上書き」してビジ

ネスチャンスととらえる動きです。

そのことを念頭に置いて、私がここで申し上げたいことは、現に職員や住民の「参加意欲」を取り入れた「参加型の地域づくり」がこのように進められているという事実です。

他方で、国民、住民の命を守る責務を放棄し、「自助」や「共助」に責任を肩代わりさせる国や自治体の攻撃は手を緩めることなく、私たちに襲い掛かっています。

支配層の「新たな公共空間」論も飛び交う中で、主権者意識に目覚めた地域住民の、そして自治体職員の「行政・施策」や「まちづくり」への参加意欲をどのように「住民自治」につなげていくのか、私たちは問われ求められているのではないのでしょうか。

先に行われた全国交流集会ではたくさんの経験が語られました。「コロナ禍の地域経済と自治体の役割を考える自治体労働者と住民の集い」や、「公衆衛生行政充実を求めるフォーラム」などの取り組みは、自治体関係者や地域商工業者の方々を励ましています。地域に入りアンケートを取り、話も聞き、要求・政策化し、そして住民に返すというものでした。

一方で、行政現場の声を力に、職場にチームを作り、SNSのデジタル空間で世論を広げる新しい取り組みも発表されていました。

私は皆さんが自治体労働組合運動の「新しい風景」をつくっているのだなと、ただただ感じ入っていました。

「自治体戦略2040構想」や「自治体デジタル化」などで、地域から住民自治や団体自治が形骸化されようとしています。コロナ禍もあり、職場と地域には「何とかしなければ」という声、こうしたもとの澎湃と沸き上がっています。

職場には、管理職を含むすべての職員と、自治体公務公共労働者による職場自治研活動が可能となる条件が横たわっています。

地域には、地域住民や、行政の外にいるNPOや住民組織と一緒に、「地域づくり」の課題の分析と対応を行う条件が広がっています。

職場と地域にある「何とかしなければ」という率直な願いと参加意欲を、自治研活動が持つ特性ですべて吸収する。私は「こんな地域と職場をつくりたい」運動で、自治研活動が果たす役割をこのように考えているのです。

③ 立憲主義を取り戻し、個人の尊厳を擁護する政治の実現を目指すたたかいと結んで

私は、自治体公務公共労働者の働く喜びや生きがいは、立憲主義を取り戻し、個人の尊厳を擁護する政治から生まれるという話をしました。

近くには総選挙がたたかわれます。市民連合と野党の共闘の前進が求められます。私は最後に、なぜそのたたかいが重要なのか、民主的自治体労働者論の観点から話します。

コロナ禍で、人間が生きていくうえで必要不可欠な労働者、いわゆるエッセンシャルワーカーと呼ばれる方の姿が浮き彫りになりました。

公立保育所の保育士の半数以上がいわゆる非正規公務員、学童保育支援員が7割以上、DV避難支援女性相談員が8割以上、生活保護相談面接員は約6割が非正規公務員だったということも明らかになりました。一般の人たちには知られていなかったようで、驚いて受け止められたと報道もされています。

ある自治体病院の現場を一般紙が取り上げ

ました。「コロナ禍、看護師悲痛『夜間は戦場』、
仮眠とれずオムツして業務も」というもので
した。このようにここでは、一人ひとりの人
間としての尊厳が、全くないがしろにされて
います。

70年代に学者・研究者の方がよく言ってい
たことです。「労働は本来的には人間の可能性
を押し広げるもの、ヒトがヒトたる所以のも
のだ」。そもそも労働は人間にとって本来は喜
びのものだということです。そして続きます。

「しかし権力機構の下では、その労働が階級
社会維持のために強制されるものになる」。こ
の階級社会を「時の権力者」と置き換えると
わかりやすくなります。つまり労働は本来喜
びのものなのだが、権力機構では「時の権力
者」への労働になる、ということです。

自治体公務公共労働者の働く喜びや生きが
いは、個人の尊厳を擁護する政治から生まれ
る、という由来がここに 있습니다。ぜひ、あ
らゆる運動の機会をとらえて、立憲主義を取
り戻す市民連合のたたかい、そして安保法制
を廃止し、立憲主義を取り戻す市民と野党の
共闘のたたかいとともに奮闘されることを願
います。

ありがとうございました。